



LE SÉNAT ENTENDU À BRUXELLES : SUIVI DES POSITIONS EUROPÉENNES DU SÉNAT ADOPTÉES ENTRE LE 1^{ER} OCTOBRE 2017 ET LE 30 SEPTEMBRE 2018

Commission des affaires européennes

Rapport de M. Jean BIZET, sénateur de la Manche

Rapport n° 372 (2018-2019)

La commission des affaires européennes a publié un rapport d'information sur le **suivi des positions européennes du Sénat adoptées entre le 1er octobre 2017 et le 30 septembre 2018**. Savoir ce qu'il advient des résolutions européennes, des avis

motivés et des avis politiques est essentiel dans un contexte où la construction européenne est sujette à une profonde remise en cause politique.

I. LE SUIVI STATISTIQUE DES RÉOLUTIONS EUROPÉENNES ET DES AVIS POLITIQUES DU SÉNAT

Au cours de cette période, **18 résolutions européennes** ont été adoptées par le Sénat. Ces dernières ont porté sur des **thèmes relativement divers** :

- **thèmes institutionnels et juridiques** : révision du règlement comitologie, réforme de l'initiative citoyenne européenne, programme de travail de la Commission européenne pour 2018, protection européenne des lanceurs d'alerte, mécanisme de protection civile de l'Union européenne ;
- **thèmes économiques** : filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union européenne, préservation de la politique agricole commune, demande de renégociation du règlement relatif au Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER),

règlement relatif aux produits cosmétiques, calculateur à haute performance ;

- **thèmes commerciaux** : directives de négociations sur les accords de libre-échange avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande, accord de libre-échange entre l'Union européenne et le Mercosur ;
- **thèmes sociaux** : convergence sociale dans l'Union européenne, politique régionale ambitieuse au service de la cohésion territoriale, détachement des travailleurs ;
- **thèmes numériques** : contrats de vente de biens, passage au numérique des entreprises européennes, cyber sécurité en Europe.

	2017 - 2018	2016 - 2017	2015 - 2016	2014 - 2015
Nombre de résolutions européennes	18	18	18	12
Nombre d'avis politiques transmis à la Commission européenne	13	21	18	6

Par ailleurs, sur cette même période, la commission des affaires européennes a adressé **13 avis politiques** à la Commission européenne **au titre du dialogue politique**. Si

la Commission a apporté une réponse à chacun de ces avis politiques, le **respect du délai de trois mois** dont elle dispose pour répondre **n'a cessé de se dégrader**.

II. DES TEXTES EUROPÉENS PRENANT LARGEMENT EN COMPTE LES POSITIONS DU SÉNAT

• Rappel sur les propositions de résolution européenne

L'article 88-4 de la Constitution permet au Sénat de voter des résolutions sur les textes européens avant qu'ils ne soient adoptés par les institutions européennes. La commission des affaires européennes a pour rôle d'examiner les projets d'acte de l'Union afin de déterminer ceux qui ont un enjeu important. Sur ces derniers, le Sénat peut aussi, par une résolution européenne, prendre position sur un texte à l'intention du Gouvernement en lui indiquant les objectifs à poursuivre pour la négociation de ces textes au sein du Conseil. Du 1^{er} octobre 2017 au 30 septembre 2018, la commission des affaires européennes a été **saisie de 1088 textes européens**.

• Les suites données aux résolutions européennes du Sénat

Les suites données aux résolutions européennes peuvent varier selon la nature du texte sur lequel elles portent, selon la valorisation qu'en fait le Gouvernement au Conseil et selon les positions des autres États membres dans les négociations au Conseil.

Dans la grande majorité des cas – 10 sur 18 –, les résolutions européennes du Sénat

ont été prises en compte. Il s'agit des résolutions portant sur : le règlement comitologie établissant les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution de la Commission ; le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union européenne lorsque ces derniers sont susceptibles de menacer l'ordre public ou la sécurité ; les directives de négociations des accords de libre-échange avec l'Australie et la Nouvelle Zélande, d'une part, et entre l'Union européenne et le Mercosur, d'autre part ; la cyber sécurité en Europe ; le détachement des travailleurs ; la protection des lanceurs d'alerte ; la résolution portant sur le règlement relatif aux produits cosmétiques ; le mécanisme de protection civile de l'Union européenne ; le calculateur à haute performance.

Dans plus d'un quart des cas, les résolutions européennes du Sénat n'ont été que partiellement suivies, en général en raison de divisions au Conseil ayant conduit à des compromis éloignés des positions sénatoriales. Il s'agit de la résolution portant sur : le programme de travail de la Commission européenne pour 2018 ; la réforme de l'initiative citoyenne européenne ; la régulation des objets

connectés ; la convergence sociale dans l'Union européenne ; la politique régionale au service de la cohésion territoriale.

Au total, seul un nombre limité de résolutions européennes n'ont reçu à ce jour

aucune suite effective, ou quasiment aucune. Il s'agit des résolutions sur : les contrats de vente de biens ; la préservation de la politique agricole commune ; la demande de renégociation du règlement FEADER.

III. UN DIALOGUE POLITIQUE AVEC LA COMMISSION EUROPÉENNE DÉSORMAIS BIEN ÉTABLI, QUI RESTE NÉANMOINS PERFECTIBLE

Complémentaire des résolutions de l'article 88-4 de la Constitution, le **dialogue politique entre le Sénat et la Commission européenne est essentiel au contrôle de la politique européenne**. Parmi les 13 avis politiques adoptés au cours de la période allant du 1^{er} octobre 2017 et le 30 septembre 2018, tous ont reçu une réponse de la Commission européenne, globalement mieux

argumentée que par le passé. Il faut y voir le signe d'un **dialogue nourri et régulier entre les deux institutions**.

Néanmoins, la qualité des réponses de la Commission reste inégale et varie en fonction des sujets sur lesquels portent les avis politiques.

IV. LE CONTRÔLE DU PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ : DES AMÉLIORATIONS QUI RESTENT À PÉRENNISER

• Le contrôle de subsidiarité : les avis motivés

La Commission européenne présidée par Jean-Claude Juncker avait décidé, dès 2014, de recentrer son activité législative sur quelques orientations politiques précises afin de mieux respecter le principe de subsidiarité, censé assurer que l'Union européenne n'empiète pas sur ce qui doit rester du ressort des États membres. Depuis 2009 et l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, **les parlements nationaux disposent de nouveaux outils dans le cadre du contrôle de ce principe essentiel**. Il s'agit de s'assurer que l'Union européenne, en adoptant un projet d'acte législatif, n'outrepasse pas les prérogatives qui lui ont été assignées et respecte celles des États membres.

Le Sénat peut, de ce fait, adopter un avis motivé prenant la forme d'une résolution s'il

estime qu'une proposition législative ne respecte pas le principe de subsidiarité. Si un tiers des parlements nationaux émet un avis motivé sur une même proposition législative, elle doit être réexaminée par l'institution européenne concernée : c'est la procédure du « **carton jaune** ». En outre, le Parlement européen et le Conseil devront vérifier, avant d'achever la première lecture, la conformité du texte au principe de subsidiarité. Si le Parlement européen, à la majorité des suffrages exprimés, ou une majorité de 55 % des membres du Conseil estime qu'il n'est pas conforme, la proposition législative est rejetée et son examen n'est pas poursuivi. C'est la procédure du « **carton orange** ». Le contrôle de subsidiarité peut aussi s'effectuer *a posteriori*, le Sénat pouvant former un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne contre un acte législatif européen déjà adopté : c'est la procédure du « **carton rouge** ».

Néanmoins, le principe de subsidiarité reste imparfaitement pris en compte par la Commission européenne. Instituée le 1^{er} janvier 2018, la *task force* de haut niveau intitulée « Subsidiarité, proportionnalité et faire moins mais de manière plus efficace » avait pour rôle d'analyser de manière approfondie le scénario 4 « Faire moins de manière plus efficace » retenu par le Livre blanc de la Commission de mars 2017 sur l'avenir de l'Europe. Cette *task force* a rendu son rapport le 10 juillet 2018, estimant qu'une subsidiarité plus active était nécessaire, à savoir une participation plus importante des différentes parties prenantes au cours de l'élaboration des politiques. La commission des affaires européennes du Sénat a d'ailleurs contribué aux travaux de la *task force* par un rapport d'information du 20 avril 2018.

Dans son 25^e rapport annuel sur ses relations avec les parlements nationaux, la Commission note que « les parlements nationaux ont continué de recourir de manière intensive au mécanisme de contrôle de la subsidiarité, soumettant un grand

nombre d'avis motivés ». Ainsi, en 2017, la Commission a reçu des parlements nationaux 52 avis motivés relatifs au respect du principe de subsidiarité, contre 65 l'année précédente. **Le Sénat français, avec 7 avis motivés, soit 13,5 %, du total, est l'assemblée qui en a adopté le plus au sein de l'Union européenne.**

- **Les avis motivés adoptés par le Sénat**

Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le Sénat a adopté **30 avis motivés au titre du contrôle de subsidiarité**, répartis de la façon suivante : 1 en 2011, 10 en 2012, 4 en 2013, 2 en 2014, 4 en 2016, 5 en 2017 et 4 en 2018. Après des débuts difficiles, une **amélioration de la qualité des réponses de la Commission européenne** aux avis motivés du Sénat est observable. Toutefois, trop souvent, ces réponses ne portent que sur le texte initial de la Commission, alors que **les négociations au Conseil démontrent fréquemment, de façon rétrospective, le bien-fondé des positions sénatoriales.**



Commission des affaires européennes

Secrétariat de la commission
des affaires européennes
15, rue de Vaugirard
75291 Paris Cedex 06
Téléphone : 01.42.34.24.80

Président

M. Jean BIZET
Sénateur (LR) de la Manche

